

Repenser l'État et son administration

James Iain Gow

Numéro 11, hiver 1987

L'État privé

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/040545ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/040545ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Société québécoise de science politique

ISSN

0711-608X (imprimé)

1918-6584 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Gow, J. I. (1987). Repenser l'État et son administration. *Politique*, (11), 5–41.
<https://doi.org/10.7202/040545ar>

REPENSER L'ÉTAT ET SON ADMINISTRATION

James Iain Gow
Université de Montréal

La remise en question du rôle de l'État dans toutes les sociétés occidentales nous paraît profondément décevante, non parce qu'il n'y a rien à remettre en question, mais parce qu'elle est souvent faite de manière bête et bornée. L'État-Providence s'attire les critiques de plusieurs tendances idéologiques, mais la pensée dominante qui s'inspire du néo-libéralisme est une caricature d'une appréciation mesurée de l'État et de son administration. Dans ce texte, nous voudrions proposer quelques éléments de réflexion sur ces deux volets. En premier lieu, nous soutiendrons qu'on ne peut pas échapper à des débats sur le pouvoir et l'équité et que les deux sont étroitement liés. En deuxième partie, nous affirmons qu'on fait fausse route en écartant les fonctionnaires du débat actuel et nous proposons que la solution se trouve non pas dans des mesures toujours plus autoritaires mais bien dans des innovations plus humanistes et démocratiques.

I. Repenser l'État: efficacité et justice.

Si la critique de l'État-Providence s'alimente chez tous les courants de pensée politique, c'est la pensée néo-libérale qui connaît le plus grand succès, qui est la plus sûre d'elle-même. À vrai dire

la version qui nous concerne n'est pas une pensée libérale pure, mais plutôt une version moins extrémiste, celle des hommes d'affaires ou leurs porte-parole au sein des mouvements politiques. Le libéralisme philosophique, du moins dans sa version radicale, libertaire, n'a pas un grand nombre d'adhérents ici. Cette pensée, exposée par un Pierre Lemieux au Québec ou par des philosophes américains comme John Rawls ou Robert Nozick, tend à refuser la légitimité de toute démarche au nom de l'intérêt collectif au détriment de l'intérêt individuel (Lemieux 1977, 1986, Rawls 1972, Nozick 1974). Cela peut conduire jusqu'au refus de l'impôt sur le revenu personnel. Comme Pierre Rosanvallon l'a bien démontré, cette pensée libérale, malgré un contenu diamétralement opposé, ressemble au marxisme autoritaire à plusieurs égards (Rosanvallon 1981, ch. 2). D'abord, sa force critique est indéniable, les attaques contre les ingérences de l'État-Providence dans les vies des individus et celle des entreprises trouve écho chez un auditoire considérable. Cependant, quand ils passent aux prescriptions, les tenants des deux sortes de théories manifestent une certitude exagérée quant aux comportements futurs des humbles citoyens. Là où le marxiste autoritaire assure que les ouvriers ne sauraient s'opposer à la ligne du Parti communiste si celle-ci est juste, Rawls affirme que tous vont accepter les inégalités sans rechigner dès qu'ils seront persuadés que ces inégalités sont à l'avantage de tous (cité par Rosanvallon 1981, 92). Également, les deux courants de pensée se rapprochent par le fait que leur critère d'évaluation est unique, chez les marxistes tout sera jugé par rapport aux intérêts de la classe ouvrière ou du prolétariat, tandis que chez les libéraux radicaux, tout sera jugé par son effet sur la liberté individuelle.

Dans sa version plus modérée, le libéralisme accepte de pondérer la liberté individuelle au nom de l'égalité des chances (Dion 1986, 16). À vrai dire, une fois abandonné l'individualisme irréductible, il devient très difficile, voire impossible de définir

l'État minimal (Rosanvallon 1981,63 Dion 1986,14 et Gow 1986,36). Ceci est important, car c'est notre thèse qu'on ne saurait éviter de débattre le rôle de l'État selon des critères multiples.

Le libéralisme qui nous concerne, cependant, est celui des hommes d'affaires, de l'État jugé comme une entreprise. Les tenants de cette école, vont chercher des idées chez certains auteurs comme Milton Friedman, Pierre Lemieux ou F. A. Hayek, mais leur pensée est surtout pragmatique et leur critère, c'est l'effet d'une politique ou d'une pratique sur le marché (voir, par exemple, Halpern 1986). On peut trouver cette pensée dans la pléthore de rapports signés par les hommes d'affaires appelés à conseiller les gouvernements américain, canadien et québécois ces derniers temps. Comme l'a dit Charles Goodsell à propos de rapport Grace aux États-Unis, le crédo des hommes d'affaires de nos jours comprend la réduction des dépenses publiques, la privatisation, la déréglementation, le ticket modérateur et l'État vu comme une multinationale, comme un conglomerat (Goodsell 1984,201). Nous soutiendrons que la métaphore de l'État-entreprise est inacceptable et que ces rapports doivent être abordés avec réserve. Puisque le contenu des rapports Fortier, Scowen et Gobeil est résumé plus haut, nous nous limiterons à les situer par rapport aux rapports Grace et Nielsen.

Le premier rapport en termes chronologique et méthodologique est celui de J. Peter Grace, président du *President's Private Sector Survey on Cost Control*, déposé après deux années de travail, en 1984. Cette enquête fut financée par l'entreprise privée qui y contribua 3,3 millions\$ en argent et plus de 70 millions\$ en services. Quelque 2 000, directeurs généraux, managers et experts ont participé à l'étude qui a produit quarante sept rapports pour un total de 21 000 pages. Tout en reconnaissant que les rapports ont des mérites, ayant signalé bien des cas de gaspillage et d'inefficacité, on y a discerné des défauts majeurs (Goodsell, 1984 Hartle, 1985 et Hansen, 1985). Le premier se trouve dans le

format même du rapport : 21 000 pages, c'est manifestement trop pour un document qui espère trouver des lecteurs. En effet, l'auteur et ses partisans ont dû publier des versions très abrégées dans le but de rejoindre un public intéressé en dehors du cercle des analystes gouvernementaux (Grace, 1984 et Kennedy et Lee 1984). En deuxième lieu, les observateurs s'entendent sur le fait que la commission a souvent dépassé son mandat, qui était de rechercher des économies, pour verser dans l'appréciation du bien-fondé des interventions étatiques. Troisièmement, le rapport a grossièrement exagéré les économies qui résulteraient de sa mise en application. Ses prévisions furent analysées par le *Government Accounting Office* (l'équivalent de notre Vérificateur général) et par le *Congressional Budget Office*, qui trouvaient que près du tiers des recommandations étaient trop vagues pour être évaluées, tandis que les 298 milliards\$ d'économies annoncées devenaient sous la loupe plus probablement 98 milliards\$. En soi de telles économies ne seraient pas négligeables, mais la commission était coupable non seulement de prévisions qui augmentaient les effets de ces économies, en plus, tout son message était présenté selon le ton du titre de la version abrégée publiée par M. Grace: *Burning Money; the Waste of Your Tax Dollars* (1984). Le quatrième défaut, est implicite dans ce qui vient d'être écrit, il s'agit d'une attaque en règle contre la bureaucratie américaine, qui fait fi de plusieurs éléments positifs indiqués par les différents rapports. Finalement, le rapport aura des effets centralisateurs si jamais il est appliqué intégralement, car il propose la création de deux nouveaux organismes centraux dont l'un aurait la surveillance de toute l'informatique gouvernementale et l'autre les fonctions de l'actuel *Office of Management and Budget*, ainsi que la nomination d'un directeur de la gestion financière ayant un mandat fixe de quinze ans.

Au Canada et au Québec, les rapports récents n'ont pas une allure aussi exotique que le rapport Grace. Le plus comparable en termes d'attaques contre l'administration est le rapport Gobeil,

mais celui-ci est si bref qu'on lui en fait le reproche, et il n'essaie pas de chiffrer les économies qui résulteraient de sa mise en application.

En ce qui concerne le gouvernement fédéral, rappelons la tradition des grandes commissions d'enquête qui ont souvent préparé les réformes administratives d'envergure (Hodgetts 1983). Il y a peu de temps encore, des commissions dominées par des hommes d'affaires, telles que les commissions Glassco et Lambert, se contentaient de proposer des façons d'améliorer le fonctionnement de l'État, l'une pour rationaliser son administration, l'autre pour la rendre davantage imputable devant les députés. Le souci d'économie était très manifeste lors de la Commission Lambert, souci qui s'est traduit par une insistance sur une meilleure planification financière et sur la création du poste de Contrôleur général des finances. Sous l'impulsion de ce haut fonctionnaire, le gouvernement fédéral a intensifié ses efforts en matière d'évaluation de programmes, de sorte qu'on peut y trouver un certain lien avec les évaluations récentes. Néanmoins, une immense distance sépare ces enquêtes de celles des années 1980.

L'enquête Nielsen, institué par le gouvernement Mulroney au lendemain de son élection en septembre 1984, ressemble davantage à celle de J. Peter Grace pour le Président Reagan, mais il y a des différences notables. Le rapport Nielsen, en 21 volumes, totalisant 15 000 pages fut l'œuvre de 20 équipes, cependant celles-ci étaient composées également de membres des secteurs public et privé (Aspinall, 1986). Aussi, si le rapport dans son ensemble confirme les impressions formulées par les Vérificateurs généraux du Canada depuis le milieu des années 1970 à l'effet que le gouvernement a perdu tout contrôle des dépenses, son appréciation est beaucoup plus nuancée que celle du rapport Grace (Rapport Nielsen 1986). D'une part, il reconnaît la nécessité des grands programmes sociaux et n'y voit nullement un terrain d'attaque privilégié pour des réductions budgétaires. D'autre part,

il constate, avec un étonnement naïf, qu'on pourrait éponger le déficit fédéral entier si on mettait fin aux « dépenses fiscales », c'est-à-dire aux exemptions qu'on accorde aux individus et surtout aux entreprises afin d'encourager l'activité économique. Bien sûr, le rapport dénonce des programmes caducs, la sur-réglementation, la mauvaise gestion des propriétés du gouvernement fédéral, l'absence d'incitations à économiser au sein de la fonction publique. Autre différence et entre les rapports Grace et Nielsen: celui-ci, malgré son ton plus modéré, n'a pas été adopté comme plan d'action par le gouvernement Mulroney, qui semblait déjà, au moment du dépôt du rapport, avoir abandonné sa lutte pour réduire le déficit et la dette nationale (McGillivray, 1986).

Au Québec, les trois rapports commandités par le gouvernement Bourassa depuis son élection en décembre 1985, ne ressemblent exactement ni au rapport Grace, ni à ceux dirigés par Eric Nielsen. Ce sont, il est vrai, des rapports dirigés par des hommes d'affaires, ou par des personnes qui ont adopté une perspective d'affaires, et on ne s'est pas embarrassé de concours de fonctionnaires, à l'exception de Me René Dussault, avocat et ancien sous-ministre de la Justice. Mais là où les rapports Grace et Nielsen étaient volumineux, ceux du Québec sont plutôt brefs. Le rapport Scowen est de loin le plus étoffé, avec près de 300 pages de rapport principal et une centaine de pages d'annexes. Les deux autres sont très brefs, les rapports Fortier sur la privatisation ayant 71 et 68 pages respectivement et le rapport Gobeil, sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales, 45 pages.

C'est le rapport Gobeil qui étonne le plus parmi les trois rapports, car l'ampleur de ses recommandations varie inversement à la longueur et au sérieux de la démonstration. Pourtant, le mandat du comité invitait celui-ci à une évaluation des programmes et des structures dans le but d'éliminer les activités non prioritaires, d'accroître l'efficacité de l'administration et d'alléger la structure

gouvernementale. Tout indique que les membres avaient plutôt fait leur idée très rapidement et qu'ils n'ont pas voulu s'embarrasser d'études comme celles faites, par exemple par les équipes du « task force » Neilsen. Dans ces circonstances, il est probablement à l'honneur des membres du comité que le rapport ne présente aucune estimation des économies qui résulteraient de sa mise en application.

Nous n'avons pas la prétention d'analyser de ces rapports dans le détail. Par contre, convaincu que le débat est mal servi par la façon dont ces rapports et le néolibéralisme d'affaires argumentent, nous voulons proposer quelques règles de lecture et de discussion de telles propositions. Ensuite, nous verrons qu'on ne peut éviter un débat de fond sur les valeurs autres que la rentabilité et la compétitivité.

Quelques règles pour jauger le débat sur le rôle de l'État

1. Il fait éviter l'illusion du critère unique. La rentabilité ne saurait être le seul critère d'évaluation de l'État, pas plus que sa responsabilité sociale ou communautaire ne saurait l'être pour une entreprise privée. Il y a au moins trois bonnes raisons d'éviter cette erreur. Premièrement, c'est un réductionnisme absurde: l'esclavagisme serait sans doute meilleur marché que la salariat, mais personne ne propose de le rétablir. Deuxièmement, le mot se prête à des abus. Qu'a-t-elle voulu dire Mme la ministre déléguée à la condition féminine quand elle a affirmé lors d'une tournée récente que le gouvernement voulait subventionner les « groupes rentables » afin de répondre aux « vrais besoins » des femmes?¹ Ou bien c'est un propos malhabile qui ne résiste longtemps à l'analyse,

1. Voir, à ce sujet, la lettre de la Fédération des femmes du Québec dans *La Presse* du 19 septembre 1986, signée par Ginette Busque, présidente et Anne-Marie Gingras, coordonnatrice.

ou bien on s'en sert pour camoufler des jugements portant sur d'autres dimensions telles que la légitimité, l'efficacité ou la représentativité. Troisièmement, il serait temps d'admettre, avec les analystes des systèmes, qu'un système complexe n'a pas d'optimum (Dobuzinski 1980, citant Edgar Morin). Particulièrement, un système aussi complexe que l'État doit être jugé en fonction de plusieurs critères et à plusieurs niveaux, comme nous le verrons plus loin.

2. Gare au critère flottant. Comme nous venons de voir à propos des subventions aux groupes de femmes, la rentabilité dans ce contexte semble vouloir dire autre chose que le même mot appliqué à une entreprise. Souvent on remarque un tel glissement lorsque les chercheurs d'économies débordent sur le fond des problèmes, chose qui est arrivée dans le cas de la Commission Grace (Goodsell 1984) comme c'était arrivé auparavant avec un ancien Vérificateur général du Canada (Sutherland 1980). Sous prétexte de la lutte contre le gaspillage et l'inefficacité, dans les deux cas, on s'est livré à une attaque sur le bien-fondé des politiques. Un glissement comparable pouvait être observé lors du débat sur la nouvelle *Loi du Vérificateur général* (L.Q. 1985, ch.38). La loi attribue au Vérificateur une nouvelle responsabilité, celle de vérifier la «valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé» (art.25). Cependant, elle précise qu'il n'est pas du ressort du Vérificateur de se prononcer sur les politiques publiques ni sur les objectifs qu'elles poursuivent, tout au plus doit-il s'informer de la mise en place de moyens d'évaluer l'efficacité de la gestion administrative. Le député de l'Opposition à l'époque, Daniel Johnson s'est plain de cette limitation, sous le prétexte que «les citoyens doivent savoir s'ils en ont pour leur argent»². Cette ambiguïté nous paraît volontaire; il est à parier que devenu ministre depuis les élections

2. *Débats de l'Assemblée nationale* du 13 juin 1985, pp. 4603-4604.

du mois de décembre 1985, M. Johnson a perdu son enthousiasme pour l'attribution au Vérificateur d'un rôle aussi vaste.

Le phénomène du critère glissant n'est pas limité au cas de la rentabilité ou du bon emploi des fonds publics. On en trouve deux autres exemples dans le rapport Scowen à propos de la santé-sécurité au travail. Ce comité devait faire des propositions de déréglementation dans le but d'améliorer la position compétitive des entreprises québécoises, notamment face à celles de l'Ontario. Or, en cherchant les raisons qui expliquent pourquoi la réglementation de la santé-sécurité au travail est de loin celle qui dérange le plus le patronat québécois, le comité effectue deux glissements notables. D'une part, on dit que ce ne sont pas tellement les coûts financiers excessifs qui rendent notre système non-compétitif, mais bien les «coûts psychologiques» qui trouvent leur origine dans l'attitude «excessivement normative» de la Commission de santé et de sécurité au travail et des comités paritaires créés sous l'empire de la loi (Rapport Scowen, 95 et 98). Il semble que c'est le partage de pouvoir qui dérange le patronat plus que le coût financier. Ceci est confirmé par le sens que le comité donne à la recherche de la «responsabilisation collective» par la déréglementation. Cette expression ne vise pas la cogestion ou la gestion participative redoutée par les employeurs (p. 95); elle implique plutôt «la responsabilité de chaque travailleur» et «sa capacité de contribuer à la réalisation des objectifs collectifs par la force de son expérience et de son imagination» (p. 16). Après le glissement des coûts monétaires aux coûts psychologiques, voici que la responsabilisation collective passe par l'individu.

On peut faire une démonstration comparable à propos d'un autre mot d'ordre très populaire, l'«excellence» Robert Fulford note que le «task force» Neilsen chargé d'évaluer la politique culturelle canadienne a trouvé que le Conseil des arts devrait être moins porté à favoriser l'excellence (ce qui profite trop aux grandes villes) et plus attentif aux besoins des régions (Fulford 1986, 10).

De la même façon, à l'université on nous dit que l'excellence est le critère d'évaluation des unités, mais on comprend que la pertinence de la formation pour le marché du travail est présente dans la tête de ceux qui réclament cette excellence. Autrement dit, il vaut mieux être excellent en informatique qu'en études médiévales... Il faut bien comprendre l'argument ici: nous ne nous opposons nullement à des évaluations basées sur des critères multiples, au contraire, nous croyons qu'elles sont les seules valables. Le problème signalé ici est celui du critère unique ou dominant qui est transformé dès qu'il ne produit pas le résultat escompté.

3. Il faut s'interroger sur le prix à payer pour la poursuite d'un objectif jugé par ailleurs valable. La recherche d'économies ne devrait pas amener l'État et les municipalités à se comporter comme des mauvais patrons, comme une «cheap business» de dire Lysiane Gagnon (Gagnon 1986). C'est ainsi qu'on doit se demander quelles sont les conditions de travail des employés des entreprises qui font toutes sortes de choses sous contrat avec une autorité publique. L'étonnement était assez général l'an dernier lorsqu'on s'est rendu compte que les agents de sécurité travaillant à la vérification des baggages aux aéroports étaient payés au salaire minimum (à l'époque 4,10 \$ l'heure). La question qui s'est posée à tous à ce moment-là était de savoir si l'économie ainsi réalisée était justifiée dans une fonction aussi sensible et responsable. Le prix à payer peut aussi se présenter sous d'autres formes. Nous insisterons plus longuement dans la deuxième partie sur les effets néfastes de toutes les attaques contre les fonctionnaires ses dernières années. Également, des opérations visant à dépister les fraudeurs de l'aide sociale comme les visites à domicile, soulèvent des problèmes d'acceptabilité politique et de justice qu'on ne saurait éviter. Le 23 juin 1986, la Commission des droits de la personne a avisé le ministre responsable qu'elle considérait ces visites comme risquant de violer les droits des bénéficiaires puisqu'elles apparaissaient comme «une forme d'intimidation, d'humiliation ou

de menaces indues en raison de leur situation économique». Mais, il y a plus. Nous croyons avec Yves Vaillancourt qu'une telle campagne «tend à éveiller la fibre mesquine en chacun d'entre nous» (Vaillancourt, 1986). Cette opération, qui vise un nombre limité de vrais fraudeurs et qui connaît des rendements décroissants, risque d'avoir des effets secondaires disproportionnés aux enjeux (Laurendeau 1986 et Macpherson 1986). Ce sera l'un de nos arguments en deuxième partie que, face à de tels choix, pourquoi ne pas choisir l'option la plus humanitaire, la plus respectueuse des droits des personnes?

4. Se méfier des présomptions de capacité sous-utilisée ou de celle du «gras» infiniment extensible. Le comité Gobeil, notamment, propose le transfert d'un bon nombre de fonctions d'organismes autonomes aux ministères dont ils relèvent présentement. Nous disons que de telles propositions doivent relever de la mythologie qui imagine, peu importe le nombre de coupures et de compressions budgétaires déjà imposées, qu'il y a toujours du «gras» dans la machine. Autrement, comment pourrait-on croire, sans autre forme de démonstration, que les anciennes fonctions de toute une série d'organismes pourront être assurées par des ministères déjà assez occupés? De tels transferts nous paraissent comme des façons détournées de supprimer des fonctions étatiques. Pour s'en convaincre, on peut penser à l'ancienne police des autoroutes et aux inspecteurs des transports routiers. Depuis que leurs tâches ont été transférées à la Sûreté du Québec, les deux activités sont fort réduites.

La même remarque s'applique, à plus forte raison, aux municipalités auxquelles le rapport Gobeil propose de transférer le contrôle des loyers, les audiences publiques sur l'environnement ainsi que les grands théâtres et musées à Québec et à Montréal. Comme le soulignent deux groupes d'études, l'un, présidé par Jacques Parizeau, portant sur l'ensemble du système municipal, l'autre, sous la direction de Vincent Lemieux, sur les municipalités

régionales de comté, on doit trouver prématurée toute proposition d'ajouter aux fonctions de l'un ou l'autre des niveaux d'organisation municipale sans considération de leurs autres obligations et, surtout, de leurs ressources financières. Plus d'un siècle d'expérience est là pour démontrer que la décentralisation mène à l'impuissance si les municipalités n'ont pas les moyens d'assumer leurs responsabilités.

5. Il faut aussi regarder avec méfiance l'idée manichéenne d'une séparation parfaite entre le bon secteur privé productif et le méchant secteur public inefficace. D'une part, les administrations publiques produisent toutes sortes de biens et de services (routes, aéroports, hâvres, édifices, etc.) dont on pourrait difficilement les dépouiller. C'est vrai qu'en théorie on peut tout privatiser, y compris l'armée. Cependant, nous avons déjà eu l'expérience au 19^e siècle avec, par exemple, les routes à péage et le résultat fut jugé très insatisfaisant. À l'époque de l'imputabilité accrue, nous ne voyons pas comment l'État pourra se défaire du contrôle immédiat du grand nombre de projets et d'opérations qu'il mène, sans remettre en question ce lien de responsabilité.

D'autre part, la vie économique se déroule dans un cadre où l'État et les entreprises sont présents. À chaque étape d'une décision importante, une entreprise tiendra compte des programmes et services comme des contrôles et régulations étatiques pertinents³. La distinction entre les secteurs public et privé est commode, bien sûr, mais la notion d'«externalités» nous rappelle que les activités d'une entreprise privée peuvent avoir des effets sociaux et économiques néfastes dont celle-ci essaiera de ne pas assumer la responsabilité. La séparation existe, chaque secteur vit selon des règles qui lui sont propres, mais la frontière entre les deux est loin d'être étanche. Ce sera notre argument dans la section

3. Voir, à ce sujet, les remarques du Syndicat canadien de la fonction publique dans Drache et Cameron, 1985, ch. 4.

suivante que la question de l'emplacement approprié de cette frontière est une question politique qui précède la question économique.

Un débat politique

Au-delà de ces considérations spécifiques, nous trouvons que le débat amorcé par tous ces rapports d'homme d'affaires est foncièrement politique. On a beau répéter que l'État doit être administré comme une entreprise, que le déficit doit être réduit et la responsabilité retournée à l'entreprise privée, la démonstration ne peut être faite, dans chaque cas, que sur le plan politique. Comme tous les politologues le savent, le politique implique deux faces qui semblent parfois en opposition l'une avec l'autre, à savoir les grandes valeurs qui engagent toute une société et le rapport de forces au sein de cette société. Nous soutenons que dans le cas présent, à plus ou moins long terme, les deux faces se réunissent.

Le rapport de forces est évident dans le débat autour des trois rapports québécois. Les différents groupes dans la communauté font valoir leur point de vue qui est négatif assez souvent pour que l'on se demande si M. Paul Gobeil ne risque pas le même sort qu'a connu David Stockman à Washington. M. Stockman, on le sait, était le directeur de budget sous le président Reagan de 1981 à 1984. Néo-libéral convaincu, il voulait monter une croisade contre le déficit budgétaire tout en introduisant la théorie des «supply-side» économistes. Pour libérer le monde des affaires afin de relancer l'économie, son plan exigeait des coupures considérables des dépenses afin de ne pas accroître davantage le déficit lorsqu'on coupait les taxes. Stockman juge qu'il a été vaincu par la politique, version américaine, car le jeu combiné des législateurs et des lobbies a déjoué tous ses calculs (Stockman, 1986).

Pour un gouvernement majoritaire au Québec, il est plus facile d'imposer sa politique, puisque la discipline de parti joue à l'Assemblée nationale. N'empêche que les groupes d'intérêt peuvent essayer de mobiliser l'opinion dans cette action, et, fait extrêmement intéressant, dans ce processus, ils peuvent d'habitude compter sur l'appui des ministères sectoriels qui sont leurs portes d'entrée à l'administration. C'est ainsi que les journalistes qui suivent de près la scène parlementaire à Québec, ont noté qu'une douzaine de ministres ont très rapidement pris leurs distances par rapport aux propositions qui auraient réduit leur champs d'action (Brunet 1986, Lesage 1986). C'est donc fort possible que M. Gobeil reçoit une leçon de réalisme politique comparable à celle qu'a reçue David Stockman.

En plus de cette question de rapports de force, nous trouvons que ces documents d'hommes d'affaires soulèvent des questions de philosophie politique inévitables. Dans cette discussion nous allons suivre une typologie proposée par Ronald Manzer, professeur d'analyse de politique à l'Université de Toronto (Manzer 1984). Cet auteur distingue deux sortes de rationalité et trois niveaux d'analyse. En ce qui concerne les niveaux, Manzer propose que toute politique peut être analysée à trois niveaux: celui des programmes, où les détails d'une politique doivent être examinés et débattus, celui de la théorie (policy theory), où la justification de la politique doit être faite en termes de relations de cause et effet, et celui de la philosophie, où les fondements moraux et idéologiques sont scrutés. Pour ce qui est de la rationalité, la contribution de Manzer consiste à en présenter deux sortes. La rationalité instrumentale nous est fort familière, car c'est celle qui prédomine dans l'analyse de politiques. Depuis Max Weber au moins, nous sommes habitués à trouver rationnels les actes qui sont accomplis selon une méthode rationnelle, basée sur le calcul de la relation entre les fins et les moyens. Presque tous les analystes sont positivistes, laissant aux élus le choix des fins et

attribuant aux analystes la tâche de trouver la meilleure combinaison de moyens appropriés. S'inspirant des travaux de Karl Mannheim et du philosophe britannique David Gauthier, Manzer soutient que l'analyste de politique ne peut éviter d'aborder un autre type de rationalité, de fond ou de substance. Cette tâche, qui était considérée pendant des siècles comme faisant partie de l'analyse politique, a été évincée par le behaviorisme et ses prétentions scientifiques, ne survivant que du côté des théoriciens de l'approche critique. Afin de voir comment Manzer traite de cette rationalité substantive, examinons le tableau 1.

TABLEAU 1

La typologie des critères d'évaluation des politiques publiques de R. Manzer

Niveau d'analyse	Type de rationalité	
	instrumentale	substantive
analyse programmatique	efficience	acceptabilité
théorie de la politique	efficacité	authenticité
philosophie publique	légitimité	justice

Dans ce tableau, les concepts d'efficience et d'efficacité ne posent pas de problème, ils ont les mêmes acceptions que celles utilisées par les gouvernements canadien et québécois. L'efficience concerne le rapport entre un résultat donné et son coût. Elle cherche à mesurer si on obtient le maximum de production au moindre coût. L'efficacité, par contre s'adresse à la pertinence ou à l'opportunité de ce que l'on fait. Est-ce que notre politique atteint ses objectifs, est-elle basée sur une théorie solide? Au niveau philosophique, la légitimité instrumentale est du type de celle envisagée par Max Weber. La question qui se pose ici est celle de savoir si les décideurs ultimes ont le droit de gouverner. Généralement dans notre système le critère suffisant est celui de

l'élection ou bien de la nomination par une personne élue. Il faut pourtant reconnaître que d'autres formes de légitimité instrumentale peuvent intervenir, telle que le fait d'avoir été nommé selon le régime du mérite.

Dans le débat politique, il est souvent reconnu que la légitimité procédurale est insuffisante. Chaque fois que nous refusons le droit à la majorité d'agir, nous invoquons d'autres valeurs, telles que le respect des minorités, celui des droits de la personne ou encore les besoins vitaux de la nation. C'est cette limitation qui nous oblige à passer dans l'autre colonne du tableau 1. Au niveau le plus bas, la notion d'acceptabilité ne pose pas de problème. Manzer nous rappelle que l'un des tests d'une politique est son acceptabilité, que «la politique est l'art du possible». C'est à ce niveau que les politiques de David Stockman ou celles de Revenu Canada en 1983-1984 (Rapport Beatty, 1984) ont échoué: le public ou les groupes de pression influents les trouvaient inacceptables. Du côté de la rationalité substantive, ce sont les deux autres niveaux qui font problème. Au niveau des politiques, Manzer écrit que l'analyste doit se prononcer sur l'authenticité des besoins à satisfaire. Reconnaisant que presque tous les analystes rejettent un tel critère, Manzer répond qu'en donnant priorité à certains besoins sur d'autres vous distinguez les plus méritants des moins. Certes dans le débat actuel, un tel critère est avancé: les «vrais assistés sociaux» n'ont rien à craindre des visites à domicile, on veut subventionner là où on pourra combler les «vrais besoins» des femmes. Curieusement, le niveau philosophique est plus facile à comprendre, même s'il est encore plus difficile à analyser. La rationalité substantive à ce niveau traite des questions de justice et d'équité. Ceci veut dire d'habitude, soit l'égalité soit la «proportionalité» (à chacun selon sa contribution, ses mérites, son statut etc).

Nous considérons que chaque type de rationalité identifié par Manzer est présent dans le débat actuel. La préférence pour l'entreprise privée est souvent motivée par la conviction que celle-

ci est plus efficiente que l'administration publique. L'attaque contre l'État-Providence est souvent basée sur l'idée que les programmes sociaux sont inefficaces, que d'une part elles subventionnent ceux qui n'en ont pas besoin et que d'autre part, elles créent toute une population dépendante qui ne redeviendra jamais autonome. Le problème de la légitimité nous est familier, car depuis un quart de siècle particulièrement nous avons deux gouvernements qui se disputent la faveur des québécois. Dans sa version actuelle, la question se pose concernant le mandat que les électeurs ont donné au gouvernement. Plusieurs opposants et observateurs contestent la légitimité d'un démantèlement de l'État-Providence car, selon eux, le Parti Libéral n'a jamais cherché ni obtenu un tel mandat. Nous avons vu que l'acceptabilité des politiques est clairement un enjeu du débat actuel et que des questions d'authenticité et de justice se sont déjà posées.

Chacun aura ses positions sur ces questions. Nous voudrions proposer ici que le lien entre les deux faces de la politique se trouve dans cette hiérarchie de valeurs. À la longue, ce qui sera acceptable ou faisable dépendra du sentiment de justice qu'éprouveront les électeurs face aux nouvelles politiques proposées. Depuis plusieurs années aux États-Unis, Lester Thurow essaie de promouvoir cette idée que les difficiles adaptations qui s'imposent à l'économie américaine seront acceptées seulement si les personnes les plus directement affectées auront le sentiment d'avoir été traitées avec justice (Thurow, 1982, 194). Dans un ouvrage, récent, il revient sur ce thème, avec une illustration frappante; lors d'une enquête on a demandé à des ouvriers allemands et japonais si une hausse de productivité leur serait favorable personnellement. Les ouvriers allemands répondent dans le négatif à 74 %, tandis que les Japonais disent oui à 87 %. Quand on leur demande si une hausse des profits leur étaient personnellement avantageuse, 74 % des ouvriers allemands disent de nouveaux non, tandis que 94 % des japonais disent oui (Thurow 1985,149). Ainsi, il est fort

possible qu'un souci d'équité, loin d'être un obstacle aux adaptations qui s'imposent pour améliorer la compétitivité du Québec, assurera leur succès.

Dans la révision du rôle de l'État c'est le réductionnisme qui nous paraît dangereux. Personne ne saurait s'opposer à une recherche de solutions pour sortir de l'impasse dans lequel nos États se trouvent. Cependant, à une époque où l'on reconnaît la complexité grandissante de nos sociétés, l'interdépendance des phénomènes et la multicomplémentarité des matières et des approches (Blondin et al. 1983, et Chanlat et al. 1984, ch. 10), il est sûrement périlleux d'adopter des solutions basées sur une doctrine simpliste qui trouve le salut de toute la société dans un retour vers la compétitivité individualiste. Il est inquiétant d'apprendre que l'une des conséquences de la «révolution Reagan» est un élargissement de l'écart entre riches et pauvres aux États-Unis et une baisse en importance des classes moyennes (Ehrenreich, 1986). Dans la deuxième partie nous soutenons que la solution aux problèmes de l'administration publique, partenaire oublié dans toute cette opération, ne se trouve pas dans un retour à un système autoritaire et disciplinaire, mais bien dans une plus grande démocratisation.

II. Repenser l'administration

Qu'il y ait des problèmes à débattre au sujet de l'administration nous paraît clair, c'est la manière de les aborder qui est inadéquate. L'espace nous manque pour en faire la démonstration, mais nous pouvons rappeler dans les grandes lignes quelques-uns de ces problèmes.

D'abord, la croissance des dépenses publiques paraît, à certains moments, incontrôlable. Depuis plus d'une décennie la somme des dépenses des administrations publiques au Québec mesurée en pourcentage du produit intérieur brut est toujours au-dessus de la moyenne canadienne. Ensuite, nous sortons d'une période

d'extension des droits des employés publics. Il en résulte des rigidités qui compliquent la recherche d'économies et qui empêchent d'autres groupes à faire valoir d'autres revendications. Troisièmement, la fonction publique souffre de gonflement aux niveaux supérieurs. Il semble y avoir eu une croissance excessive des effectifs des professionnels et des cadres au dépens des autres catégories d'employés. Quatrièmement, dans le secteur public, la séparation entre le moment de payer ses taxes et celui de recevoir des services crée l'illusion de la gratuité. De nombreuses enquêtes indiquent que les contribuables sont dans l'ensemble satisfaits des services publics qu'ils reçoivent même s'ils voudraient voir leurs taxes diminuer (Goodsell 1985 et Blais et Dion 1987). Finalement, on peut interpréter l'échec relatif d'un certain État-providence comme étant celui d'un certain utopisme planificateur véhiculé par les technocrates du secteur public (Bureau 1984). En ce sens, la période actuelle marque le retour en force de ce que Simard appelle la bourgeoisie d'affaires anti-technocratique, à savoir :

..., les praticiens des affaires, les avocats intéressés à la politique, les self-made men dont la prestance tient moins aux diplômes ou aux idées qu'à l'expérience concrète de la gestion quotidienne (Simard 1979, 29)

Voilà un ensemble de problèmes qui méritent un examen. Au fond, on dirait que l'administration, au Québec comme ailleurs, est vue comme un obstacle, qu'au lieu d'être l'une des clés de l'avenir, elle est devenue une source de problèmes. C'est l'une des caractéristiques de nos administrations qu'elles sont à la fois craintes et méprisées (Ayoub 1969, 5). Cependant, aujourd'hui, selon Herbert Kaufman (1981) la peur de la bureaucratie a atteint les proportions d'une pandémie («maladie qui atteint tout un pays, voire tout un continent» selon le Petit Robert).

Or, il nous semble qu'on ne peut guère prévoir la disparition de l'administration, pas plus que le dépérissement de l'État. Quand on pense à tous les problèmes qui se posent concernant la pollution de l'environnement physique et naturelle, quand on voit les maladies

qui font le tour du monde, souvent avec des retards considérables entre leurs débuts et leur éclosion (nous pensons au SIDA, mais aussi aux maladies industrielles), quand nous nous retrouvons constamment face à de nouvelles inventions dont on ignore les effets à long terme (comme l'irradiation des produits alimentaires), quand on regarde l'impact si sévère et si répandu d'un accident nucléaire à Tchernobyl en URSS et quand on considère la prodigieuse capacité de nos gouvernements et nos entreprises de constituer des banques de données à notre sujet, on ne peut que prévoir de nouveaux besoins d'interventions autoritaires dans nos sociétés à l'avenir (Mercier et Parent 1985). Que ces interventions devront prendre d'autres formes que celle des interventions réglementaires du passé est fort plausible, mais pour cela nous aurons besoins de fonctionnaires responsables et imaginatifs.

C'est notre thèse que les réformes de l'administration qui sont en préparation à Québec depuis deux ans vont peut-être responsabiliser davantage les hauts fonctionnaires, mais qu'il est peu probable qu'elles stimulent plus de créativité ou d'innovation. On annonce la publication prochaine d'un Plan de rénovation de l'administration dont le contenu est déjà largement connu parce qu'il a été résumé et commenté par les journaux au mois de juillet (Brunet 1986 et Lesage 1986). Les principes de base qui y sont annoncés sont ceux qu'on retrouvait dans le document de consultation distribué par le Conseil du trésor en 1985. L'administration dit-on est au service du public mais dans un cadre établi par le gouvernement. Elle s'appuie sur la mobilisation de ses ressources humaines qui devront désormais rendre davantage compte de leurs actes avec l'instauration d'un régime d'«imputabilité». Cette responsabilisation passera à l'avenir par l'évaluation des résultats plutôt que du respect des normes et règles de la bureaucratie centrale. Cette dernière innovation, si elle devait se réaliser, serait l'une des plus radicales de toutes celles proposées. Il serait clairement l'intention de gérer les cadres supérieurs davantage comme ceux

de l'entreprise privée, en disciplinant ceux qui échouent et en récompensant ceux qui réussissent des «performances». On dit vouloir reconnaître le «droit à l'erreur», mais dans le même souffle on parle de sanctionner ceux dont les résultats sont inadéquats.

En apparence, le Plan de rénovation respecte les critères qui nous ont amené à juger les différents groupes de travail composés d'hommes d'affaires, car il a été longuement mûri et les fonctionnaires, du moins les cadres supérieurs, ont été largement consultés pendant sa préparation (Conseil de trésor 1985b). Cependant, depuis le début de l'opération, le gouvernement a changé, et ce plan arrive dans le contexte de la remise en question de l'État que nous venons de voir. Aussi, la hargne contre les fonctionnaires ne date pas d'aujourd'hui. Il remonte à la «découverte» par le gouvernement péquiste en 1981 que sa situation financière était précaire et que les fonctionnaires étaient des personnes grassement payées qui, retranchées derrière leur sécurité d'emploi, ne se montraient pas trop productifs (Gow 1984, 66-68). On se rappelle les coupures de salaires imposées par décret, au début de 1983, et le chahutage des candidats péquistes par les fonctionnaires de la région de la capitale pendant la campagne électorale de 1985. Donc, ce plan ne tombe pas du ciel, il arrive dans un contexte où l'administration n'est plus un objet d'attention prioritaire du gouvernement et où les politiques de celui-ci se basent sur une méfiance et un mépris de l'administration.

Si on voulait écouter davantage les fonctionnaires, ils pourraient expliquer que l'administration publique n'est pas strictement comparable à l'entreprise privée. Comme le disaient les auteurs du document de consultation du Conseil du trésor l'administration publique est trop complexe pour être considérée comme une entité, et elle n'a ni l'unité d'objectifs ni l'unité de commandement d'une entreprise. De plus:

(sa) dépendance du pouvoir politique et la nature de ses rapports avec les citoyens lui confèrent un statut particulier dont on ne retrouve pas l'équivalent dans le secteur privé (1985a,5).

Tout ceci veut dire que les fonctionnaires doivent vivre dans un monde où les deux sortes de critère de Manzer sont présents à tout moment, où l'acceptabilité et la justice doivent être conjuguées avec l'efficience et l'efficacité. Le résultat est un monde que ceux qui ont connu l'entreprise privée jugent plus complexe que celle-ci, avec des tensions plus fortes. À ce sujet, écoutons la Commission Lambert :

Nous avons été étonnés de constater les fortes pressions qui s'exercent sur les dirigeants de la fonction publique... (rapport Lambert 1979,8)

Si les conditions sont différentes, il nous semble opportun de s'interroger sur les facteurs associés à la productivité, notamment la motivation.

La motivation des fonctionnaires

La théorie de la motivation qu'on retrouve à la fois dans les propos d'hommes d'affaires sur l'État et dans les propositions du Conseil du trésor est très simple : les employés répondent le mieux quand ils sont primés pour leurs succès et punis pour leurs échecs. C'est la théorie de la carotte et du bâton, qui pourtant, connaît bien des problèmes. Une première difficulté provient du fait qu'en période de compressions budgétaires du moins, on n'a pas toujours les moyens de gratifier les plus « performants ». Ce problème a déjà été rencontré au Québec (Proulx et Roy 1983,615-616) et aux États-Unis (Pearce et Perry 1983).

Au-delà de ce problème considérable, il faut s'interroger sur l'approche choisie. On dirait qu'on n'a rien appris de la motivation depuis le temps de Frederick W. Taylor. L'importance accordée à l'évaluation dans les projets qui émanent des gouvernements et des organismes ces temps-ci traduit bien leur méfiance à l'égard

des administrateurs et des administrations. Il faudrait en voir les détails qui sont à venir, mais tout (articles de journal, conférences etc.) indique que le Conseil du trésor a transformé la notion d'imputabilité d'un moyen pour assurer un meilleur contrôle parlementaire de l'administration en un moyen de contrôle unilatéral à son service à lui. On semble avoir oublié ses origines dans les demandes des parlementaires qui ont été formulées dans les rapports Forget, Bisailon et Vaugeois (Gow 1984, 70-72). Le Secrétaire du Conseil du trésor illustre cette préoccupation avec le contrôle dans un texte qui dit s'inspirer du livre de Peters et Waterman *Le prix de l'excellence* (1983) dont on a beaucoup parlé à Québec. Abordant l'idée d'une réforme du niveau collégial au Québec, M. Arpin ne retient du célèbre livre que l'idée d'un contrôle constant, ce qui l'amène à proposer un système provincial d'examens pour vérifier les connaissances des étudiants et une évaluation standardisée des professeurs. Pourtant, les auteurs du livre ont observé chez les gestionnaires des entreprises les plus réussies aux États-Unis un style qui les rapproche des employés de la production, qui les amène à les écouter et à voir avec eux sur place les problèmes auxquels ils sont confrontés. L'idée d'un contrôle toujours plus fort venant d'un centre très éloigné est étrangère à leur approche.

Dans leur manie du contrôle, les responsables du secteur public ne font que suivre la voie tracée par le secteur privé. La version actuelle du Taylorisme est rendue possible par l'ordinateur. Cet appareil permet à la gestion de suivre de manière minutieuse le travail de plusieurs types d'employés. La pratique fut introduite déjà il y a quelque temps par les compagnies utilisant beaucoup le téléphone et l'écran cathodique, dont les compagnies de téléphone elles-mêmes et les lignes aériennes. Cette «surveillance électronique» permet de minuter le travail des employés (Archer 1986 et Koep 1986). Dans le cas d'une entreprise de transport, par exemple, elle permet de connaître la vitesse à laquelle un chauffeur a roulé, le nombre et la durée de ses arrêts, sa façon de changer de vitesse,

le temps passé immobile avec le moteur en fonction etc. Bien que lancée par l'entreprise privée, ce système a déjà atteint le secteur public, à Air Canada, par exemple et à la Commission des transports de Toronto. L'introduction de «boîtes noires» sur le modèle torontois est sous considération par la Commission de Transports de la Communauté urbaine de Montréal, car le système permet au chauffeur de communiquer instantanément avec le bureau chef en cas d'infraction ou de menace par un passager. Le syndicat des chauffeurs d'autobus de Montréal s'y oppose parce que le nouveau système implique également une surveillance électronique du chauffeur aussi, tandis que le directeur général de la commission torontoise dit que seuls les chauffeurs qui ne veulent pas faire un bon travail ont quelque chose à craindre (Morin 1986).

Ce genre de méthode est à réprouver pour deux raisons. D'une part, elle constitue une intrusion dans toute la vie de l'employé pendant les heures de travail, la direction a connaissance de toute conversation ou de toute commande passée par téléphone. C'est aussi l'équivalent moral des caméras cachées dans les toilettes afin d'empêcher ou de punir la flânerie des employés, pratique généralement interdite aujourd'hui. La Suède, ici comme dans tant de domaines a pris l'initiative, avec une loi de 1972 interdisant la surveillance électronique (Archer 1986).

La nouvelle surveillance est aussi le contraire d'une politique de responsabilisation et de motivation. C'est, plutôt le retour du *one best way* qui cherche à imposer à chaque employé la même cadence, le même cheminement de son travail, comme Taylor avec son chronomètre. Se faire dire périodiquement par son écran qu'on ne travaille pas aussi fort que son voisin ne semble pas la meilleure façon d'inciter l'employé à assumer la responsabilité de son travail. Ces petites évaluations constantes nous paraissent être la pire forme d'évaluation même quand elles portent sur les résultats, car cela représente une norme imposée de loin sans

contact personnel et qui ne respecte pas les fluctuations qui arrivent dans la productivité de la plupart des personnes.

Nous ne disons pas que le gouvernement québécois prépare de telles innovations pour mieux contrôler ses fonctionnaires, mais nous voyons que ce mouvement a déjà atteint certaines entreprises publiques et la pensée qui inspire le mouvement vers l'évaluation et l'imputabilité risque d'avoir des effets similaires. Un contrôle lointain et punitif n'est pas la meilleure façon d'encourager la créativité; celle-ci, nous dit Thomas Peters dans la suite à son célèbre livre avec Robert Waterman, exige le désordre, le non-respect des règles et la tolérance des échecs (Peters et Austin 1985, 203-212). Ceux qui étudient la créativité nous disent que celle-ci implique notamment une sensibilité à tous les facteurs pertinents, y compris ceux qui sont nouveaux et qui ne sont donc pas réperés par les mécanismes habituels d'analyse et de mesure (Dimock 1986, Agor, 1984 et Bateson 1978). À l'opposé d'une telle approche, celle des administrations publiques de nos jours semblent destinée à provoquer chez les cadres, «un état de tension chronique au travail... une charge de travail excessive...(et) un sentiment d'insécurité...», des résultats non propices à un rendement accru, mais de bons indicateurs de problèmes cardiaques à venir (Jetté 1983).

Quelles sont les alternatives? Le modèle japonais nous montre une administration plus unie, plus intuitive, ayant un meilleur esprit de corps et plus holistique que les nôtres (Ouchi 1982 et Borins 1986). Afin de promouvoir une expertise et une loyauté dans chaque domaine, les fonctionnaires japonais sont promus plus lentement que les nôtres et ils sont affectés plus longuement aux mêmes postes. Tous reconnaissent, pourtant, que l'administration japonaise reflète l'histoire et la culture du peuple japonais et qu'il ne serait ni souhaitable, ni possible d'introduire en Amérique du Nord tous les éléments de leur modèle. William Ouchi a trouvé, à son étonnement, que plusieurs des plus grandes entreprises

américaines (dont plusieurs figurent aussi dans *Le prix de l'excellence*) utilisent déjà bon nombre des pratiques employées au Japon. Ceci a amené Ouchi à proposer une synthèse des méthodes subjectives, qualitatives et subtiles des Japonais avec le rationalisme objectif et quantitatif de l'Occident.

William Ouchi appelle sa nouvelle approche la « théorie Z » afin de suggérer qu'elle veut dépasser la dichotomie des théories X et Y proposées par Douglas McGregor à la fin des années 1950 (McGregor 1960). La théorie X présente la version traditionnelle de la personne humaine en tant qu'employé. Cette personne a besoin d'être dirigée, elle fuit la responsabilité, elle a peu d'ambition et recherche surtout la sécurité. Cette théorie est à la fois celle et du Taylorisme et celle de la bureaucratie. La force de la théorie bureaucratique vient justement de son pessimisme; elle n'exige pas de zèle des employés, mais essaie de le remplacer par un système qui a tout prévu. La théorie Y est plus optimiste. Elle prétend que les êtres humains trouvent le travail aussi naturel que le jeu, qu'ils peuvent apprendre à assumer plus de responsabilité et que les qualités d'imagination et d'invention sont très répandues. S'inspirant des travaux d'Abraham Maslow, la théorie Y affirme qu'au-delà de la peur et du désir du gain, les êtres humains sont motivés par des besoins d'appartenance et d'estime, d'épanouissement personnel et de créativité.

La théorie Y s'inscrit dans la lignée de l'école des relations humaines, elle donne lieu à des pratiques de gestion telles que la Direction participative par objectifs (DPO) et le Développement organisationnel (DO). Malgré des adhérents très engagés, elle n'a jamais attiré l'attention favorable de la majorité des chefs d'entreprise (Dales 1967) et les nouvelles pratiques de surveillance dont nous traitons ci-haut sont issues de la théorie X la plus virulente. Également, les gouvernements reviennent régulièrement à cette dernière (Thayer 1978).

Examinons brièvement le Développement organisationnel un mouvement basé sur l'idée d'une plus grande démocratie organisationnelle et qui intègre des pratiques telles que l'élargissement des tâches, l'horaire flexible, le partage des emplois, les cercles de qualité et le «team-building» (Golembiewski, 1985). Cette approche subit deux attaques très puissantes de la part de ses critiques. D'une part, on lui reproche un indéniable biais idéologique inspiré de l'humanisme. D'autre part, pas plus que l'école des relations humaines, le DO n'a jamais pu établir une relation positive entre la satisfaction des employés et leur productivité (Kaplan 1977, Morrow et Thayer 1978, Bergeron 1979, 120 et Scull 1986). Par contre, ses méthodes semblent créer un engagement plus fort en faveur de l'organisation et elles ont des effets favorables à moyen terme, tel que la baisse de l'absentéisme et du roulement du personnel.

À ces critiques, il y a deux réponses, l'une factuelle et l'autre épistémologique. Sur le plan empirique, Golembiewski a dirigé un relevé de toutes les mises à l'essai des techniques du DO dans le secteur public américain dont les résultats ont été publiés. Sur un ensemble de 270 cas tirés du secteur public, les appréciations globales étaient très positives dans 41 % des cas et positives dans un autre 43 %, avec 7 % qui n'ont observé aucun changement et 9 % des effets négatifs. Quand on a regardé de plus près, on a trouvé que pour 70 % des cibles du changement l'effet était positif (Golembiewski 1985,80-82). Golembiewski note que ces résultats doivent parfois être abordés avec réserve, car souvent ils ne représentent que les impressions subjectives de ceux qui ont participé à l'expérience. Il est donc particulièrement intéressé par une étude très exigeante sur le plan des critères de réussite et qui obtient, néanmoins, un taux de succès de plus de 50 %, la mesure comprenant des éléments «durs» comme la productivité et les coûts par opposition aux éléments «mous», comme la satisfaction (Nicholas 1982).

Donc, pour Golembiewski, le bilan, même prudent, est assez favorable pour qu'on accorde plus d'importance au DO. Qu'en est-il de l'autre objection, celle du biais idéologique? On sait depuis longtemps que les pratiques et théories du management ont toutes leur composante idéologique (Merkle 1980). La question qui se pose ici est de savoir si le humanisme du DO ne risque pas d'invalidier la recherche faite à son sujet. La meilleure réponse nous semble venir de Chris Argyris, autre champion de longue date de l'humanisme au sein des organisations. Argyris note que les recherches sur les organisations sont très liées au milieu de la pratique, quelle que soit leur intention au départ, car les propositions théoriques peuvent y être facilement mises à l'essai. Le dilemme, à ses yeux, consiste en le fait que pour obtenir des renseignements valables, le chercheur doit faire appel à la collaboration des employés, mais sa volonté de mener une recherche rigoureuse l'amène à vouloir contrôler toutes les facettes de l'enquête (les tâches, les significations, les échéances). Ainsi, pour Argyris, c'est une des «contradictions internes de la recherche rigoureuse» qu'elle crée des conditions similaires à celles prévues par de théories de la gestion du type de la théorie X (Argyris 1980, 181).

Golembiewski et Argyris acceptent l'appréciation que leurs théories sont humanistes, mais ils répondent que cela ne les empêche pas de formuler des propositions de manière à tester leur validité avec rigueur. Et si ces méthodes peuvent résoudre certains des problèmes auxquels nos administrations font face, leur question est alors, pourquoi pas? Certes, il y a un problème de moral parmi les fonctionnaires (Adams 1984, Ronizek 1985 et Goodsell 1985, 170-178) que les méthodes classiques de l'entreprise privée ne semblent pas aptes à résoudre, même si on trouve les fonds pour gratifier les plus performants parmi les cadres supérieurs.

Nous proposons que l'on essaie plus et non moins d'humanisme et de démocratie au sein de nos fonctions publiques. Cette proposition se base non seulement sur la nécessité de promouvoir

l'engagement et la créativité chez les fonctionnaires, elle a aussi une base dans la théorie politique de l'administration, question qui sera brièvement examinée dans le dernier volet de ce texte.

Théorie politique, théorie administrative

Golembiewski note avec raison que l'administration a rarement une place très satisfaisante dans les théories politiques. À moins de considérer qu'elle est constituée de tâches si faciles que n'importe qui peut les accomplir (approche jacksonienne et léniniste), on doit normalement opposer démocratie et administration. La majorité des auteurs a depuis longtemps proposé un tandem démocratie représentative-bureaucratie autoritaire et le souci principal a été que celle-ci empêche celle-là de réussir, soit par inefficacité soit par domination technocratique (Golembiewski 1985, ch.5).

D'autres auteurs ont observé trois modèles proposés par la doctrine (Ingraham et Ban 1986); un modèle met l'accent sur la compétence neutre des fonctionnaires, un deuxième sur la compétence responsable et le troisième sur la compétence managérielle.

Ces modèles peuvent être appliqués au Québec depuis 1960, car tous les gouvernements pendant ces années exigeaient une certaine compétence de la part de la fonction publique. D'après l'étude de Pierre O'Neill et Jacques Benjamin, seul le gouvernement de Jean-Jacques Bertrand adoptait le modèle de la compétence neutre jusqu'aux échelons les plus élevés de l'administration, les autres préférant assurer la domination gouvernementale de la bureaucratie par le biais de conseillers politiques (O'Neill et Benjamin 1978). Le troisième modèle d'Ingraham et Ban est intéressant, car c'est la préférence des cadres supérieurs aujourd'hui, sans qu'aucun gouvernement ou parti n'ait manifesté de l'intérêt à l'adopter. Et les sous-ministres dans leur mémoire à la Commission Bisaillon et les cadres supérieurs dans leurs réponses à l'enquête du Conseil du trésor indiquent une préférence pour une plus

grande imputabilité à condition qu'on leur donne l'autonomie nécessaire pour être vraiment responsables de leurs actes. Notre système n'a pas encore trouvé les moyens de concilier une telle demande avec les exigences de la responsabilité politique et parlementaire des ministres et celle des organismes centraux pour la direction de l'administration.

Parmi les théoriciens de l'administration publique on peut aussi opérer une division selon leurs positions soient optimistes ou pessimistes (Lovrich 1985). Golembiewski représente la tradition optimiste qui se manifeste aussi dans la tendance réformiste présente depuis les premiers écrits dans ce domaine (O'Toole, 1984). L'approche néo-libérale, comme celle des choix collectifs des Ostrom, Niskanen, Borcharding et Olson, est pessimiste: elle croit que les grandes bureaucraties sont dispendieuses, insensibles, aptes à commettre des erreurs et plus portées à aggraver qu'à résoudre les problèmes qu'elles abordent. Lovrich note que cette dernière approche, malgré ses assises théoriques, a très peu d'évidence empirique à son appui et il cautionne contre l'emploi non critique de l'une ou l'autre de ces approches.

Cette prudence est aussi celle de Lucien Nizard qui, après avoir constaté les limites des approches marxiste et juridique, est arrivé à une position plus complexe. Il faut; dit-il, envisager l'administration comme un acteur politique selon cinq dimensions: elle est bien un instrument du pouvoir politique, mais elle est aussi le représentant de son milieu d'intervention et un microcosme des hiérarchies sociales. Elle tend à se constituer en organisation bureaucratique, mais aux niveaux supérieurs elle agit aussi comme intellectuel collectif (Nizard 1981).

Cet appel salutaire à la prudence nous amène à expliquer pourquoi il paraît opportun aussi bien politiquement qu'administrativement d'essayer plus et non moins de méthodes humanistes au sein de l'administration. C'est le contraire d'une naïveté béate que de vouloir tenir compte de la résistance toujours plus grande

dans nos sociétés face à l'autorité (Crozier 1980, Galbraith 1983, 169-170). Si on ajoute à cela le désir d'une plus grande autonomie exprimée par les cadres supérieurs et le besoin d'une plus grande imputabilité, la seule solution nous paraît plus d'autonomie par voie de décentralisation, technique pour les grands programmes nationaux stables du gouvernement, territoriale pour les questions plus sensibles à des variations de conditions et d'attitudes régionales et locales.

Seules les considérations suivantes peuvent nous permettre d'échapper à l'accusation de répéter de nouveaux des vœux pieux du genre entendu presque depuis les débuts de la centralisation sous la Révolution tranquille. Les organismes nationaux devraient avoir des comptes à rendre devant la commission parlementaire appropriée, selon des critères adaptés pour tous les organismes du même genre. Deuxièmement, il faudrait trouver le moyen d'associer les clients à la gestion des établissements, sinon l'autonomie tend à dégénérer en exercice corporatiste (Godbout 1983). Troisièmement, il est évident que tout transfert de responsabilités aux municipalités régionales et locales doit être compensé par un transfert de crédits de la capitale. Aussi, on pourra espérer améliorer la participation aux élections locales de toutes sortes, si on les fusionnait ou, du moins, les tenait le même jour afin de les rendre plus intéressantes et valorisantes aux électeurs.

Si une plus grande décentralisation ou déconcentration devait fonctionner, il faudrait qu'elle ait lieu à l'intérieur de paramètres établies par le gouvernement à Québec, mais aussi avec une différence. Ces directives devraient faire l'objet d'ententes négociées quant aux résultats recherchés. En termes de discipline financière, qui a causé tant de problèmes jusqu'ici, nous endossons la recommandation du comité Gobeil en faveur de la non-récupération d'une partie du moins des surplus, afin d'encourager les établissements à chercher des façons d'économiser.

Enfin, il ne faudrait pas que la décentralisation soit un substitut de l'humanisation, car celle-ci sera nécessaire si nous voulons éviter de nombreuses impasses dans un proche avenir. Le DO accepte et assume le conflit comme faisant partie de la vie des organisations, tout en essayant de le dépasser. Nos méthodes de gestion actuelles et annoncées se basent sur des théories décisionnelles à somme-nulle, pour chaque gagnant il doit y avoir un perdant. Présentement, on fait tout pour mobiliser les syndicats du secteur public, ce qui ne pourra que ramener les conflits prolongés répétés des vingt dernières années. Pourtant l'équipe Fischer-Ury de l'université Harvard a montré qu'il est possible de «réussir une négociation» par l'application du principe: devant une impasse lors d'une négociation, changer de problème (Fisher et Ury 1982). Dans le domaine de l'accès à l'égalité, des solutions du genre des quotas nous paraissent comme des solutions à somme nulle. Par contre, nos gouvernements ont démontré qu'avec de l'imagination on peut trouver des solutions plus respectueuses des autres impératifs administratifs que les quotas. Ainsi, le gouvernement du Québec a trouvé la solution du rangement par niveau lors des concours de la fonction publique, ce qui permet de favoriser un candidat de l'un des groupes-cibles s'il y en a parmi les meilleurs 10 % des candidats. Voilà un arrangement qui concilie les exigences du régime du mérite avec celles de l'accès à l'égalité. Du côté fédéral, on a recours au moyen de l'affectation temporaire afin de permettre à certaines candidates d'acquérir l'expérience nécessaire pour se présenter à des concours de nomination aux postes de cadre. Dans les deux cas les personnes nommées ne pourront se faire accuser de nominations par favoritisme collectif sans qu'elles ne possèdent les qualités nécessaires.

Conclusion

Dans ce texte, nous avons exprimé notre déception devant la façon dont le débat sur les rôles de l'État et de l'administration est amorcé, particulièrement au Québec. Nous avons critiqué l'approche des hommes d'affaires auteurs de plusieurs rapports aux États-Unis, au Canada et au Québec, proposant de réduire l'État par la privatisation, la déréglementation, des coupures budgétaires et l'abolition d'organismes. Nous avons critiqué ces rapports pour leur préoccupation excessive avec la rentabilité jusqu'à l'exclusion d'autres critères pertinents et nous avons soutenu qu'on ne saurait éviter un débat sur les aspects politiques de ces questions tels que l'acceptabilité politique des propositions avancées, l'authenticité des besoins examinés et la justice.

Dans la deuxième partie, nous avons endossé les solutions humanistes aux problèmes de productivité et de responsabilisation des administrations publiques, de préférence aux méthodes présentement utilisées ou avancées, qui, elles, nous paraissent comme un retour à l'organisation scientifique de Frederick W. Taylor. Pour combiner l'approche humaniste avec les exigences d'une plus grande imputabilité politique, nous avons proposé une politique de plus grande décentralisation.

Jusqu'à présent, les propositions de décentralisation ont généralement échoué parce que les gouvernements centraux sont très hésitants à se départir de leurs pouvoirs. La seule chose qui a changé dans le contexte, c'est la présence d'un gouvernement à Québec qui semble vouloir se départir de certaines responsabilités afin de réduire la taille de l'État. Dans un tel contexte, il faudrait être très attentif pour que des transferts de responsabilités aux niveaux régionale et local ne soient pas simplement une façon détournée d'éliminer une ou des fonctions étatiques. De toute façon, il faudrait veiller aussi à ce que de tels transferts soient accompagnés de transferts de moyens financiers.

Devant l'incertitude qui pèse sur toutes ces questions, nous plaiderons enfin pour une approche expérimentale plutôt qu'une grandiose réforme qui constituera un autre saut dans le noir. L'approche humaniste profiterait de la chance de faire ses preuves comme celle des unités sanitaires au milieu des années 1920, avant d'être étendu à tout le Québec. Quoiqu'il en soit, nous croyons que le système politique serait renforcé et non affaibli par un plus grand humanisme et un contexte organisationnel qui favorise la créativité et l'innovation.

BIBLIOGRAPHIE

- ADAMS, Bruce (1984) «The Frustrations of Government Service» *Public Administration Review* 44, 1, 5-13.
- AGOR, Weston H (1984) *Intuitive management*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- ARCHER, Lawrence (1986) "Big Brother's New Eye, Employee Surveillance in the Computer Age» *World Press Review*, janvier, 1986, 36-37.
- ARGYRIS, Chris (1980) *Inner Contradictions of Rigorous Research*, New York, Academic Press.
- ARPIN, Roland (1985) «L'évaluation un moment de vérité dans le développement de l'enseignement collégial» *Administration publique du Canada* XXVIII, 1, 120-133.
- ASPINALL, Phillip (1986) «Le rapport Nielsen vu de l'intérieur», *CA Magazine* septembre, 36-39.
- AYOUB, Eliane (1969) *La formation du personnel administratif*, Paris, Armand Colin.
- BATESON, Gregory (1978) «Breaking out of the Double Bind», *Psychology Today*, 43-51.
- BERGERON, J-L (1979) «La motivation» dans J-L. Bergeron et al. *Les aspects humains de l'organisation* Chicoutimi, Gaétan Morin, 103-132.
- BLAIS, André et DION, Stéphane, (1986) «Trop d'État? Un baromètre d'opinion» dans cette revue.
- BLONDIN, André, Hamel, Janon, JACQUES, Jocelyn et MATHIEU, Jacques (1983) «Nos organisations désorganisées» dans Jacques Dufresne et Jocelyn Jacques *Crise et leadership, les organisations en mutation*, Montréal, Boréal Express.
- BOLDUC, Roch (1978) «Les cadres supérieurs quinze ans après» *Administration publique du Canada*, 21, 4, 618-639.
- BORINS, Sandford F. (1986) «Management of the Public Sector in Japan: Are There Lessons to be Learned?» *Administration publique du Canada* 29, 2, 175-196.
- BRUNET, Gilbert (1986) «Le rapport Gobeil:» de plus en plus fragile.» *La Presse* du 27 septembre 1986.
- BUREAU, Luc (1984) *Entre l'Eden et l'utopie*, Montréal, Québec/Amérique.

- CADIEUX, Louis-André (1985) «Une fonction publique forte et efficace» *Le Devoir* du 20 novembre, 1985.
- CHANLAT, Alain, BOLDUC, André et LAROUCHE, Daniel (1984) *Gestion et culture d'entreprise. Le cheminement d'Hydro-Québec*, Montréal, Québec/Amérique.
- CONSEIL DU TRÉSOR DU QUÉBEC (1985a) *Pour une rénovation de l'administration publique*, Québec.
- CONSEIL DU TRÉSOR DU QUÉBEC (1985b) *L'administration publique sous le regard de ses gestionnaires, résultats d'un sondage*, Québec.
- CONSEIL DU TRÉSOR (1985c) *Rapport statistique: état des effectifs gouvernementaux au 31 mars 1985*, Québec, Conseil du trésor, le 15 juillet 1985.
- CROZIER, Michel (1980) «Les organisations gouvernementales en période de changement», dans *Organisation de coopération et de développement économiques, Stratégies pour le changement et la réforme dans la fonction publique*, Paris OCDE, 215-223.
- DALE, Ernest (1967) *L'organisation des entreprises américaines*, Paris, 1968.
- DIMOCK, Marshall (1986) «Creativity» *Public Administration Review* 46, 1, 3-7.
- DION, Stéphane (1986), «Libéralisme et démocratie: plaidoyer pour l'idéologie dominante» *Politique* 9, 5-38.
- DOBUZINSKI, Laurent (1980) *Autopoiesis in Nature and Politics: Some Reflections on the Epistemology of the New Cybernetics*, texte photocopié, York University Economic Research and Systems Planning Group.
- DRACHE, Daniel et Cameron, Duncan (directeurs) (1985) *The Other Macdonald Report*, Toronto, James Lorimer.
- EHRENREICH, Barbara (1986) «Is the Middle Class Doomed?» *The New York Times Magazine* du 7 septembre 1986, 44s.
- FISHER, Roger et URY, William (1982) *Comment réussir une négociation*, Paris, Seuil.
- FRANCOEUR, Jean (1986) «Le pari de Reed Scowen» *Le Devoir* des 9, 10 et 11 juillet, 1986.
- FULFORD, Robert (1986) «The Management Myth», *Saturday Night*, juin, 7-10.
- GAGNON, Lysiane (1986), «L'image ne suffit pas» *La Presse* du 22 mai, 1986.
- GALBRAITH, John Kenneth (1983) *Anatomie du pouvoir*, Paris, Seuil.
- GODBOUT, Jacques (1983) *La participation contre la démocratie*, Montréal, Éditions Saint-Martin.
- GOLEMBIEWSKI, Robert (1985) *Humanizing Public Organizations*, Mt. Airy Maryland, Lomond Publications.
- GOODSELL, Charles (1985) *The Case for Bureaucracy* 2^e éd., Chatham N.J., Chatham House.
- GOODSELL, Charles (1984) «The Grace Commission: Seeking Efficiency for the Whole People?» *Public Administration Review* 44, 3, 196-204.
- GOW, James Iain (1986) *Histoire de l'administration publique québécoise, 1867-1970*, Montréal, PUM.
- GOW, James Iain (1984) «La réforme institutionnelle de la fonction publique de 1983: contexte, contenu et enjeux» *Politique* 6, 51-101.
- GRACE, J. Peter (1984) *Burning Money: The Waste of Your Tax Dollars*, New York, Macmillan.
- HALPERN, Sylvie (1986) «Minute l'État!», *L'Actualité*, mars 1986, 40-46.
- HANSEN, Michale G. (1985) «Management Improvement Initiatives in the Reagan Administration: Round Two» *Public Administration Review*, 44, 3, 441-446.

- HARTLE, Terry W. (1985) «Sisyphus Revisited: Running the Government Like a Business» *Public Administration Review*, 45,2,341-351.
- HAYES, Robert H. et ABERNATHY, William J. (1980) «Managing Our Way to Economic Decline», *Harvard Business Review*, juillet-août, 74.
- HODGETTS, J. E. (1983) «Implicit Values in the Administration of Public Affairs» dans K. Kernaghan (dir.) *Canadian Public Administration: Discipline and Profession*, Toronto, Butterworths, 29-41.
- INGRAHAM, Patricia et BAN, Carolyn (1986) "Models of Public Management: Are They Useful to Public Managers?" *Public Administration Review* 46,152-160.
- JETTE, Maurice (1983) «Les sources du stress et le comportement de type A chez les cadres de la fonction publique» *Optimum*,14,1,61-73.
- KAPLAN, H. Roy et TAUSKY, Curt (1977) «Humanism in Organizations: a Critical Appraisal», *Public Administration Review*, 37,2,171-180.
- KAUFMAN, Herbert (1981) «Fear of Bureaucracy: a Raging Pandemic» *Public Administration Review*,41,1,1-9.
- KENNEDY, William P.Jr. et LEE, Robert W. (1984) *A Taxpayer Survey of the Grace Commission Report*, Ottawa, Illinois, Jameson Books.
- KOEPP, Stephen (1986) «The Boss That Never Blinks» *Time*, 28 juillet, 40-41.
- LAURENDEAU, Marc (1986), «Les «agents-visiteurs»: expression d'un préjugé» *La Presse* du 9 juin 1986.
- LEMIEUX, Pierre (1977) «De quelques aspects négligés de la question québécoise» *Le Devoir* des 20 et 21 septembre 1977.
- LEMIEUX, Pierre (1986) «Y a-t-il un gouvernement libéral à Québec?» *Le Devoir* des 12,14,15 et 16 juillet 1986.
- LESAGE, Gilles (1986) «Dans la foulée de Gobeil...» *Le Devoir* du 9 septembre 1986.
- LOVRICH, Nicholas (1985) «Contending Paradigms in Public Administration, a Sign of Crisis or a Sign of Vitality?» *Administration and Society*, 17,3,307-330.
- MACPHERSON, Don (1986), «Look elsewhere for welfare bums», *The Gazette* du 2 octobre 1986.
- MANZER, Ronald (1984) «Policy Rationality and Policy Analysis: the Problem of the Choice of Criteria for Decision-Making» dans O. P. Dwivedi, *Public Policy and Administrative Studies* vol. 1, Guelph University, 27-40.
- MCGILLIVRAY, Don (1986) «A Monument to Indecision» *The Gazette* du 12 mars.
- MCGREGOR, D. M. (1960) *The Human Side of Enterprise*, New York, McGraw-Hill.
- MERCIER, Jean et PARENT, Richard (1985), «Conflit entre marché et État dans la société technicienne» *Politique* 8,5-21.
- MERKLE, Judith A. (1980) *Management and Ideology: The Legacy of the International Scientific Management Movement*, Berkeley, The University of California Press.
- MORIN, Éloïse (1986) «Toronto System Eyed to Protect Bus Drivers» *The Gazette* du 26 août.
- MORROW, Allyn A. et THAYER, Frederick C. (1978) «Materialism and Humanism: Organization Theory's Odd Couple», *Administration and Society* 10,1,86-106.
- NICHOLAS, John M. (1982) «The Comparative Impact of Organization Development Interventions on Hard Criteria Measures» *Academy of Management Review*,7,531-542.
- NOZICK, R. (1974) *Anarchy, State and Utopia*, New York, Basic Books.

- NIZARD, Lucien (1981) « Esquisse d'un modèle de l'administration comme acteur politique » dans F. de Baeque et J.-L. Quermonne, *Administration et politique sous la V^e République*, Paris, Presses de la FNSP, 308-328.
- O'NEILL, Pierre et BENJAMIN, Jacques (1978) *Les mandarins du pouvoir*, Montréal, Éditions Québec/Amérique.
- O'TOOLE, Laurence J. Jr. (1984) « American Public Administration and the Idea of Reform » *Administration and Society*, 16, 2, 141-166.
- OUCHI, William (1987) *Théorie z*, Paris, Interéditions.
- PEARCE, Jone L. et PERRY, James L. « Federal Merit Pay: A Longitudinal Analysis » *Public Administration Review*, 43, 4, 315-325.
- PETERS, Thomas et AUSTEN, Nancy (1985) *La passion de l'excellence*, Paris, Interéditions.
- PROULX, Marcel et ROY, Michel (1983) « L'évaluation du rendement des cadres supérieurs dans la fonction publique québécoise » *Administration publique du Canada*, 26, 4, 610-628.
- RAPPORT BEATTY (1984) *Rapport du Groupe d'étude sur les activités de Revenu Canada*, Ottawa, Parti Progressiste-Conservateur.
- RAPPORT FORTIER (1986a) *Privatisation des sociétés d'État: orientations et perspectives*, Québec, Ministère des Finances.
- RAPPORT FORTIER (1986b) *De la Révolution tranquille... à l'an deux mille*, Rapport du Comité sur la privatisation des sociétés d'État, Québec, Ministère des Finances.
- RAPPORT GOBEIL (1986) *Rapports du groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales*, Québec, Conseil du Trésor.
- RAPPORT LAMBERT (1979) *Rapport de la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité*, Ottawa.
- RAPPORT NIELSEN (1986) *Introduction au processus d'examen des programmes*, Groupe de travail chargé de l'examen des programmes. Ottawa.
- RAPPORT SCOWEN (1986) *Réglementer moins et mieux*, Rapport final du groupe de travail sur la déréglementation, Québec, Conseil exécutif.
- RAWLS, John (1972) *A Theory of Justice*, Oxford, Clarendon Press.
- RONIZEK, Barbara S. (1985) « The Effects of Public Service Recognition, Job Security and Staff Reductions on Organizational Involvement » *Public Administration Review*, 45, 2, 282-291.
- ROSANVALLON, Pierre (1981) *La crise de l'État-Providence*, Paris, Seuil.
- SCULL, Robert W. (1986) *The OD Value Issue: A Revolutionary Perspective*, communication présentée à la quatrième conférence annuelle sur les politiques et le développement organisationnels à l'Université de Louisville, Kentucky, le 24 mai 1986.
- SIMARD, Jean-Jacques (1979) *La longue marche des technocrates*, Laval, Éditions Saint-Martin.
- STOCKMAN, David (1986) *The Triumph of Politics: Why the Reagan Revolution Failed*, New York, Harper et Row.
- SUTHERLAND, Sharon (1980) « On the Audit Trail of the Auditor General Parliament's servant, 1973-1980 » *Administration publique du Canada*, 23, 4, 616-644.
- THAYER, Frederick (1978) « The President's Management «Reforms»: Theory X Triumphant » *Public Administration Review*, 38, 4, 309-314.
- THUROW, Lester (1980) *The Zero-Sum Society*, New York, Basic Books.
- THUROW, Lester (1985) *The Zero-Sum Solution*, New York, Simon and Schuster.
- VAILLANCOURT, Yves (1986) « L'État et le social au Québec » *Le Devoir* des 2, 4, 5 et 6 août, 1986.